
农村基层民主自治制度的回归与重塑

—以上海 H 镇“草根宪法”实践为例¹

张波²

（华东师范大学 社会发展学院，上海 200241）

【摘要】:村民自治在中国已有 35 年发展历程，并在规范民主选举、改变民主观念等方面取得实质性成效，极大地推动了农村基层政治的民主化进程。但村民自治在广大农村社会遭遇了前所未有的困境，包括主体困境、制度困境、发展困境等，严重影响了村民自治存在的合法性基础，农村基层民主自治制度发展陷入窘境，“自治已死”之声呼之欲出。然而，通过对上海 H 镇的考察分析发现，村民自治并没有伴随人们的质疑而消逝，而是以创造性的实践模式存在于中国农村社会。H 镇的实践不仅推动了农村基层民主自治制度的深入发展，重塑了农村基层民主政治的权力结构，更开启了提升农村社会治理水平现代化的发展路径。

【关键词】:村民自治;基层民主;实践创新

【中图分类号】:C912.8

【文献标识码】:A

【文章编号】: 1006-723X (2017) 9-0052-08

37 年前,广西北部的合寨村建立了全国第一个村民委员会,成为中国农村基层民主自治制度的诞生地。此后,村民自治与基层民主就联袂出现于公众视野。这尽管不是政府的有意安排,但它确实为中国的民主化进程提供了良好开端。有学者将其誉为“中国现代史上第一次真正的民主实践”,^[1]使得中国民主制度开始从文本走向现实。^[2]1987 年颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》把村民自治概括为“自我管理、自我教育、自我服务”和“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。村民自治制度成为中国特色社会主义民主政治制度的重要内容。

一、村民自治制度的践行困境

回顾历史,村民自治研究的最大特点是实践先于理论。在村民自治诞生后的最初 15 年时间里,学术界并没有对村民自治进行过多的讨论,而其本身所蕴含的政治价值也并未得到过多关注。^[3]但是,这种状况并没有掩盖其本身的“光芒”。20 世纪 90 年代,由于中国政治话语改变、政治学学科拓展以及政府部门关注等多种因素的影响,以村民自治为载体的农村基层民主制度成为中外社会科学领域讨论的焦点。^[4]在研究内容上,学界大致集中在两个层面:第一层面是“如何评价村民自治”这一草根民主制度,即村民自治的政治价值。对于这一话题,国内外学者大多持高度肯定的态度,认为村民自治是一场“平静的民主化”革

¹**基金项目**:国家社会科学基金项目(13BHS022);上海哲学社会科学规划项目(2016EGL002)

²**作者简介**:张波(1986-),男,四川巴中人,华东师范大学社会发展学院博士研究生,上海市浦东新区行政学院讲师,主要从事人口社会学研究。

命’”，是政治改革运动中的“农村包围城市”，是中国民主政治发展的“突破口”。当然，也有部分学者沿着西方民主制度的发展逻辑，认为村民自治是“理论怪胎”，并可能产生新形势下的“绅治”，而且，这一基层民主制度很难带动中国整体政治的变革。第二层面是村民自治中的选举制度。受到海外中国村民自治研究思路影响，村民自治中的选举制度得到了特别重视。研究包括选举制度的规范性分析、选举过程的深度描写、影响选举制度的影响因素（如经济发展、县乡政权、政治心理等）、选举绩效分析等。毫不夸张地说，村民自治研究成为20世纪90年代中后期社会科学领域真正意义上的一门显学。

而且，村民自治本身的实践成效也甚是明显，包括村级民主选举发展迅速、村民民主观念日渐浓厚，大大推动了农村基层政治民主化的发展，深刻影响着地方及整个国家政治体系的发展和民主政治的发展。然而，正如英国学者戴维·赫尔德所言，“民主思想的历史是奇特的，而民主实践的历史则是令人困惑的”。^[5]“村民自治作为一种来自乡村内生型的治理机制嵌入到原有的自上而下的治理结构中，必然会产生机制性摩擦。”^[6]从横向区域实践来看，村民自治普遍存在着缺乏民主、形式民主、半民主等问题，民主的实践与理想的民主想象有着明显差距。“自治已死、改革无望”声音呼之欲出，村民自治在实践过程中遭遇了前所未有的挑战。而这些挑战与困境，在很大程度上影响着村民自治存在的合法性基础，进而使得农村基层民主制度的发展陷入窘境。

第一，人口流动引发了村民自治的主体困境。村民自治主体指的是直接参与村民自治过程的各行为主体。通常意义上讲，指的就是整体村民和村集体代理人（简称“村干部”）。在传统社会，村庄是建立在相对封闭、相互熟悉、排他性以及亲密淳朴的自然感情基础上的有机共同体。这是村民自治得以诞生的原始生态环境。然而，国家的工业化和城镇化打破了乡村整体格局。传统村落开始从原住民的共同体变为开放流动的居住场所。^[7]人口流动必然涉及流入地和流出地。西方经典“推一拉”理论认为，人口流动是由地区之间的工资收入、职业机会、生活条件、社会环境等方面的差异所引起的。就中国情况来看，人口基本沿着从经济相对落后的中西部向经济相对发达的东南沿海地区流动的整体态势。两种不同的人口走向在乡村社会表现出不同的政治生态，进而培育出了两种截然不同的村民自治生长土壤和典型样态。^[8]从流入地来看，这类地区呈现典型二元社会结构，拥有本地户籍的居民不再从事农业生产，转而从事商业活动，同时由于外来人口大量流入带来的房产和土地的增值，使得其财富和资本总量较大；而对于流入居民来说，现行的《村民委员会组织法》很难保障其选举权和被选举权。从流出地来看，大量村民的外出使之本村事务有心无力抑或漠不关心，留守的老、弱、病、残、妇、幼成为村民自治的主体。由于自身文化素质限制，村民自治空间明显受到压缩，村干部自然很少受到村民的日常监督。因此，“富人治村”和“维持会”现象便随之产生。

第二，法律本身缺陷是村民自治面临的制度困境。除了《宪法》外，《村民委员会组织法》是保障村民自治有序开展的最权威、最直接的法律。但这部法律从诞生之日起，就蕴藏着不可忽视的缺陷：一是缺乏相关程序法，严格意义上讲，《组织法》是一部典型的组织法，法律属性过于刚性，诸如实践中出现的村民选举、一事一议、代表会议等缺乏相应程序规定；二是法律监督和救济缺位，对于现实中村民自治制度贯彻不力者缺乏相应惩戒机制，而新颁布《组织法》要求地方人民代表会议对村民自治的保障更缺乏相应的操作程序。法律自身的缺陷给村民自治的开展带来很多难以回避的现实问题，主要涉及：（1）相对于民主选举，民主管理、民主决策、民主监督并未真正予以落实，“四民主”呈现出了结构性的失衡；（2）“两委”关系并未理顺，村党支部书记成为真正的村集体代理人，而由村民选举出来的村委会主任则沦为陪衬；（3）乡一村关系彻底“异化”，《组织法》规定的指导与被指导关系转变为领导与被领导关系，乡镇政府过多干涉村民事务，而另一极端在于，村组织借着“自治”不服乡镇政府的行政指导；（4）村集体是集政治、经济、社会于一体的社会组织，而随着村集体资源和财富的与日俱增出现了村民与村集体代理人、村民之间的诸多社会矛盾，等等。

第三，实践异化问题是村民自治面临的发展困境。在全国不同地方，农村黑恶势力和宗族势力逐渐抬头，破坏了村民自治的有序实施和健康发展，阻碍着农村民主政治的建设进程。这是目前村民自治发展中的典型困境，严重扭曲了村民自治制度政策的初衷。前些年，全国各地农村出现了举国闻名的“霸天族”，如山东微山县的“东霸天”李某某、湖南湘潭市雨湖区的“南霸天”赵某某，还有2010年宣判的两起黑恶势力案件——北京市密云县河南寨镇平头村村委会主任王晓雷案、广州市白云区江高镇南岗村村主任殷卓波案等，这些触目惊心的案件就是例证。^[9]黑社会势力侵入农村基层政权具有两种路径：一种是官员的黑恶化，另一种是黑恶势力的官员化。^[10]这严重破坏了农村的基层自治制度，给农村社会带来极大的危害。同时，一些地方的宗族

势力利用血缘纽带或者拉帮结派，形成利益集团，采取非正当手段抵抗国家政策的执行、控制村民选举等。这两股势力侵入村民自治组织后，立刻出现“反民主”逆流，严重破坏村民自治，而且还会进一步渗透到农村基层政权、致使基层政权退化，给基层民主建设带来巨大危害。^[9]

与此相随的是，村民自治研究也进入了漫长的沉寂期。国内外一批学者开始思考“村民自治为何会出现目前状况”这一问题，并呈现出两种不同的研究思路：国外学者大多认为，选举制度仅仅是一种制度形式，而我们应更加关注选举制度后村庄的治理问题，要把选举权力研究转向对村庄实践权力研究。^[11]国内学者则开始从村民自治本身内涵出发，探究村民自治本身的实现形式，^[12]包括利益条件、文化条件、地域规模和群众意愿等；同时更加注重把民主选举与民主管理、民主决策、民主监督有机结合起来。2014年，中央一号文件提出要“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”，这标志着村民自治不再有原先整齐划一的实现形式，而正式进入了新的实践探索阶段。在国家政治号召下，全国各地政府开始探索村民自治的实现形式，如广东“三元统一”形式^[13]、成都“村民议事会”^[14]、河南郑州“四议两公开”^[15]、广西河池市“党群共治”等模式^[16]。上海H镇通过梳理镇区域内的情况，根据《中华人民共和国村民组织法》章程，制订了以草根宪法为基础的“1+1+X”村民自治实践模式，丰富和扩展了中国村民自治制度的实践形式。

二、“草根宪法”：农村基层民主自治的案例展示

“草根宪法”说法源于上海H镇的“1+1+X”工作模式。所谓“1+1+X”，第一个“1”是指党组织的领导；第二个“1”是指村民自治章程，是村民自治的基础性、指导性文件；“X”是指若干实施细则，是村民会议或村民代表会议就群众关心的事务处置办法所制定的办事规则。村民自治章程及实施细则具有统一的议事和组织规则，明确规定了村民自治的范围、机制、程序以及村民的权利与义务，当地村民称谓“草根宪法”。

（一）背景与动力

H镇地处上海浦东新区东北角，地域面积41.97平方公里，耕地面积9.29平方公里。总人口14.3万人，外来人口8.55万，占总人口比重近60%。辖区有29个村委会和6个居委会，属于典型的城乡二元结构地区。伴随浦东开发开放，H镇经济社会的发展取得了不错的成绩，人们的生活水平得到了显著提高。但与此同时，村民之间、村民与干部之间、户籍人口与外地人口之间的矛盾却逐渐加深，村民到镇政府上访、信访逐年增加。这很大程度上影响了村民的正常生活，阻碍了H镇的经济社会快速发展。通过总结分析发现，这些问题和矛盾的根源在于村民日益转变的观念与基层社会的管理不相符合，具体表现在三方面：其一，村民的民主法治观念与传统管控型的管理方式不相符，村民期待“平等”；其二，关系村民切身利益的问题缺乏相关法律规定和操作规程，村民期待“依据”；其三，村民参与村务管理的要求与“村官治村”的现实实践不符，村民期待“民主”。平等、依据和民主成为现代村民的价值追求，也成为村庄矛盾的逻辑起点，更是成为H镇政府探索实施“草根宪法”的动力源泉。2010年新修订的《中华人民共和国村民组织法》为“草根宪法”提供了法律依据和政策蓝本。

（二）发展与做法

基于上述情境和困难，H镇党委、政府决定开展“1+1+X”工作法，并制定了先行试点、面上推开、深化完善的整体推进思路。经过长达4年多的实践和探索，浦东政府决定在行政区域内371个村中选出106个村，试点推广H镇村民自治工作模式（“1+1+X”工作模式），由此，该模式正式进入了经验推广和完善总结阶段。具体说来，H镇“1+1+X”工作模式主要做法有以下几点。^[17]

1. 坚持民主程序，合理制定村民自治“草根宪法”

第一，“草根宪法”的基本内容。目前，H镇辖区29个村，每村都有一本俗称“草根宪法”的《村民自治章程及实施细则》。

《村民自治章程》一般由十章构成,内容包括村民组织、村民权利和义务、经济管理、社会秩序、劳动就业、劳动保障和福利、奖惩、执行和监督等9个方面,是村民自治的大纲。《实施细则》是操作性文件,内容涉及民主管理、经济发展、社会事业、社会稳定、文明创建、岗位职责六大类,主要就村集体资产和资金管理、社会治安、来沪人员管理、婚姻家庭、计划生育、星级家庭标准等事务处理的操作方法、具体标准、奖惩处置和结果公开等环节进行具体规定。

第二,“草根宪法”的制定程序。坚持“尊重民意、维护民权、通俗易懂、切实有效”的工作原则,制定“草根宪法”。具体可分为:(1)意见收集阶段,各村党组织把《意见征求表》发放到村民手中,召开“户代会”广泛听取村民普遍关心的村务,整理出村民关注度高、反映最集中的事项,作为村民自治的具体事项。(2)初稿形成阶段,召开党支部会议、村委会议、村民代表会议、党员会议、老干部会议、企业家座谈会,就“草根宪法”制定过程中的问题进行意见征集。(3)征求意见阶段,把“草根宪法”初稿发到每家每户,利用黑板报、宣传栏等载体广泛发动,号召家庭学习讨论,并召开村民代表会议收集群众意见。(4)最终表决阶段,召开村民会议和村民代表会议,对“草根宪法”逐条进行解读和表决。(5)完善调整阶段,“草根宪法”并不是固定的,而是根据经济社会发展变化进行调整,增加村民关心的热点难点问题,简称“增”;减少操作性不强、“假大空”做不到的内容,简称“减”;改变“草根宪法”结构,加重民主决策和民主监督分量,简称“理”。

2. 完善参与机制,确保村民“四民主”真正落实

第一,建立村务公开制度,实现村情民知。在镇层面,由镇人大决议,聘请第三方独立审计机构对村级集体资产和村“两委”班子进行审计,并将审计结果予以公开。在村层面,实现村党组书记岗位互换,聘请独立的村级财务顾问,确保村级财务公开。同时,实现“五公开”制度:任期公开,内容有村党组织、村委会任期目标、职责分工等;年度公开,内容有村委会年度工作目标、村上年度财务收支决算和下年度预算、村集体资产运作情况、村干部报酬等;季度公开,内部有村委会办公经费、扶贫帮困、社会救助、基建项目、实事工程等;随时公开,内容有村民代表大会决议的内容;应邀公开,1/10以上村民或1/3以上村民代表要求公开的内容需予以公开。

第二,建立议事决策规则,实现村事民决。建立了“遇小事照细则执行、遇重要事按章程办事、遇急事照村民代表商议解决、遇大事由村民代表大会决定”的议事决策规则和“四议两公开”工作程序。具体工作程序有:(1)村党支部会议提议,提出重大事项初步意见和方案;(2)村“两委”会议商议实施方案;(3)党员会议审议商议方案;(4)村民会议和村民代表会议决议,就讨论内容进行最终决议。最后,通过党务村务公开栏、新媒体等平台把最终决议以及实施结果公开。

第三,建立专门监督机构,实现村务民督。组建村务监督委员会和民主理财小组,成员有5~7人,明确规定村干部及配偶、直系亲属不得担任小组成员。村务监督委员会主要负责村务特别是重要事项的督促落实。对村民代表会议通过的事项,要定期向村民公开事项进展、落实情况等,主动接受村民监督;事项完成后,村民监督委员会要听取工作汇报,并召开村民代表会议进行公开评议。民主理财小组主要负责对所有村级财务活动进行跟踪监督。每月定期审核村财务收支情况,每张财务票据均需要民主理财小组盖章后才能入账,审核情况和结果要及时向村民公开。

第四,建立村级考评小组,实现村绩民评。村组建村级考评小组,由村务工作监督委员会成员、老干部、党员和村民代表所构成,主要负责对村“两委”及“两委”干部工作开展评议,评议结果与年终奖惩直接挂钩。评议分为三个阶段:年初评议,主要听取村工作人员的工作承诺和安排;年中汇报会主要对半年工作情况进行评估;年终评议会主要围绕村每位工作人员思想道德、敬业精神、业务能力、团结协作、完成任务和德、能、勤、绩、廉等方面进行评议。

3. 健全配套机制,实现“草根宪法”的持续运行

第一,改革村级事务管理体系。建立镇一村党委、村委会一村干部一村民组长、党员、村民代表一家庭户的垂直联动体系,并规定每一层级的职责及绩效考核机制。要求每5~15户推举1人组成村民代表会议,制定明确的议事规则,主要负责对村经济

和社会发展规划、年度工作计划、村庄规划与改造、公益事业的兴办方案、集体经济所得收益使用方案、土地承包经营方案等涉及村民切身利益的事项进行讨论表决，把村民自治中的民主参与、民主管理等真正落到实处。

第二，建立村级综合考核制度。H镇村级考核重点从原来的具体工作转变为《村民自治章程和实施细则》执行情况，使得“草根宪法”所涉及条款真正落到实处。这其中，“四议两公开”议事规则、述职述廉测评制度、村务监督工作规程、星级家庭创建实施细则、村务公开制度、合同管理及资金收缴制度等的执行情况占据考核比重50%。考核结果直接与村党组书记、村委会成员年终绩效挂钩、与部门创新争优活动挂钩。

第三，补充完善其他工作机制。除了确立“四议两公开”议事规则外，一是健全星级家庭创建制度，把《村民自治章程及实施细则》中导向性、约束性内容作为评价指标；二是建立党员联系服务群众制度、村民代表联系服务群众制度，把联系服务群众作为常态性工作内容；三是通过广泛宣传动员、党员干部带头示范等措施，确保各项制度执行。

（三）成效与评估

第一，实现了村级事务的民主自治。长期以来，村民自治中民主决策、民主管理和民主监督大多形同虚设，H镇工作模式在深入理解村民自治内涵基础上，制定了自治章程和实施细则，为实现村级事务的自治管理探索出了有效路径。“1+1+X”建立的以村党组织为领导、村代会决策、村委会执行、村务监督委员会监督的村级治理架构，以垂直到户的村民自治架构，形成了保障“四议两公开”运行的良性村务管理机制。村务管理严格按照章程办事，决策有机制，办事有依据，议事有平台，村务管理实现了制度化、规范化和民主化。根据调查评估，H镇村民对村干部的工作满意度平均为99%，与以前相比有较大提升。

第二，提升了村干部的社会公信力。自治章程明确规定村党组织领导支持村民委员会依法有序开展村民自治，重大事务必须按照“四议两公开”的程序进行。这一方面对于村干部的工作作风、工作程序等进行了明确规定；另一方面使村干部的权力得到了制约，群众有了接触干部、监督干部的途径和手段。在“1+1+X”工作模式下，村干部的工作责任心、积极性、主动性明显增加，工作作风得到了转变，工作能力得到了提升，在群众中的威信得到了增强，干群关系明显获得了改善。H镇公推直选过程中，35个村（居）委23个党支部有13名支部书记全票当选，参选率遥遥领先于同区域其他村。村民上访也明显得到了遏制，与之前相比，2011年个人上访人次下降34%，集体批次下降48%，来信下降26%，并呈现逐年下降的发展态势。

第三，增强了村民的参与意识和能力。村民自治核心内涵在于自我管理、自我教育 and 自我服务。自治章程明确强调村民作为主体对村级事务的参与和担当，规定所有与村民有切身利益关系的事项都由自己决定，放弃参与就等于放弃自己的民主权利。实施“1+1+X”模式之后，开始关心村民事务的人多了，参与事务的人也多了。以庆丰村村庄改造为例，一些村民还自发组织环境监督小队，每天义务巡视村内绿化、违章搭建等情况，对违规者加以劝阻和提醒，并对屡教不改者由村民骨干牵头进行批评教育。根据调查，H镇的《自治章程及实施细则》的知晓率高达100%，认为村民自治对村务管理很重要的占97.2%，表示愿意参与制定《自治章程及实施细则》的为98.1%。

三、价值意蕴：农村基层民主自治案例示范

（一）推动了农村基层民主自治的深入发展

迄今为止，人们基本承认了村民自治是继家庭联产承包责任制后中国乡村的一项伟大创新，也是推动中国农村基层民主进行的一项伟大实践。然而，事实上，村民自治在中国的成长并非一帆风顺，甚至可以说是在人们的质疑声中发展起来的。代表性观点有：一是“违背规律说”，认为村民自治实践违背了民主发展的普遍规律，乡村民主政治制度应该发生于工业社会之后，而且至今尚无经验证明在社会民主政治发育不足的背景率先发展乡村社会民主政治的成功道路。二是“冲突说”，强调乡村民主会妨碍国家权力对乡村社会的渗透和控制，国家不可能允许乡村社会有更多的独立权和自主权。三是“能力缺乏说”，借用市

民社会理论中的中产阶级理论,认为乡村社会与农民自身缺乏民主的资源和能力。这些质疑并没有阻止乡村社会追求民主的步伐,他们对民主的渴望、对参与自身事务的努力推动着乡村民主制度的发展。^[18]正如有学者所言:“村民自治作为一种历史上前所未有的民主化治理机制,需要与自上而下的政权和政党治理机制相互对接和磨合。在村民自治的发展过程中,必然会出现各行其是,甚至扭曲村民自治原则精神的状况。”^[6]从村民自治的发展来看,这些纵向的行政机制与横向的自治机制的相互摩擦确实给村民自治带来很多困惑,但村民自治并没有停滞不前,而是依靠创新实践逐步把村民自治带入新的发展。

任何事物都需要一个发展过程,乡村民主也不例外。从最初简单选举,到之后民主实践中创造出来的“海选”、公推直选、秘密写票、公开唱票、即时公布选举结果等实践,民主选举成为村民自治制度中发展最为快速的部分。但村民自治不仅涵盖民主选举,还包括民主决策、民主管理和民主监督。后三个民主在实际过程中往往遭到忽视,或者说流于形式,离理想状态相距甚远。这种做法直接导致“村官治村”的现实局面。这在村民民主意识薄弱的地区可能还能够维持,但在处于大都市边缘的H镇,村民们明显表示出不满,他们宁可放弃选举、“用脚投票”或是“越级上访”,也不愿参选。这一举动给村代理人与乡镇政府带来极大困惑,改变“村官治村”局面迫在眉睫。对于以往村民自治发育不甚理想,一个很重要的原因在于把民主原则等同于民主事实,不了解没有一系列由民主规则、民主程序构成的形式化民主,实体性民主也无法体现。^[19]村民自治的核心价值就在于在实践过程中建立起一系列民主规则和程序。H镇政府开始高度重视,从民主规则、民主程序这两个角度思考,最终建立起了“四议两公开”议事规则、村综合管理考核制度、村务监督委员会、村民理财小组等机制。这一创造性实践把原先注重民主选举、忽视民主决策、民主管理和民主监督推向四个民主共同发展的历史进程,而从实践来看,后三个民主的有效实施对于民主选举的有效开展提供了更好的基础性条件。

（二）重塑了农村基层民主政治的权力结构

基层民主政治生活总是在一定的权力结构中进行,权力结构使得各权力主体的博弈状况淋漓尽致地展现出来,同时,又使自身在各权力主体的博弈过程中实现变迁乃至重构。^[20]在传统中国,国家权力并不直接到达乡村社会,即“王权不下县”,县以下形成了“县官治县、乡绅治乡”的“上”形权力结构。^[6]晚清以来,传统的乡村精英借助国家权力摇身变为“土豪劣绅”。农民一直以来都处于乡村政治权力结构的边缘。而把村民带到权力中心的是中国共产党,通过“政权下乡”“政党下乡”等政治动员和底层革命,农民被带到了乡村权力结构的中心。村民自治则成为国家以民主治理体制把农民吸纳进乡村权力机构的重要方式。至此,乡村治理中形成了几类权力主体:(1)代表国家权力的乡镇党委与政府,是国家行政机构的基础和末梢;(2)代表政治权力的村党支部,与乡镇党组织构成上下级关系;(3)村级组织代理人或村委会干部;(4)权威人物或非体制性精英(当地的“头面人物”“知名人士”“大社员”等);(5)普通村民(或称为“平头百姓”)。理论上讲,村民自治就是要在基层党委领导、政府指导下,各权力主体之间相互协商互动,共同治理好乡村各项事务。也即是形成多元共治、理性对话、民主协商的完美治理模型。^[21]但从运行实践来看,村民自治权力逐渐形成了向党组织、基层政府、经济组织的正式位移和向乡村精英、宗族组织、宗派组织的非正式位移并行发展态势。

问题导向和需求导向是我国社会主义体制改革的重要依据。在H镇,党委、政府和当地村民自然清楚村民自治的发展困境和人们对于权力的需求。要想减小村民自治施行过程中的人为操纵空间,就得运用民主规则和程序去争取和维护其权益。村民们也确实需要对民主规则和程序进行操作和实践,才能够真正培育起普通村民的民主意识。^[19]健全基层民主机制就成为H镇的唯一道路。在“1+1+X”工作法中,《村民自治章程》并无特别之处,因为从全国来看,很多乡村都在制定自己的村规民约,并且民主规则和程序较为健全。但在具体事务办理过程中,村民们仍然感觉到自己处于权力的边缘,在《村民自治章程》规定下,乡村代理人、非体制性精英对于具体村务仍具有较大操作空间。为此,H镇村民尝试用“X”来压缩权力精英们的权力空间,把村民们最集中、最强烈的事项列为重点规范事项,对每一个事项都制定相应的《实施细则》,即“X”。“X”保持开放性,对村民会议或村民代表会议认为应该纳入自治事项的,都逐步制定相应细则。以某村为例,《实施细则》中自治项目多达60项。而且通过强化民主监督机制,运用专人监督、专项监督、考评监督和群众监督等多种形式,对村级所有事务进行考评。如此这样,普通村民的权力通过一系列民主规则和程序重新回到了村级权力结构中,与其他权力主体形成乡村治理共同体。

（三）启迪了提升农村社会治理水平的发展路径

农村社会是整个国家的重要治理单元。要实现国家社会治理体系和治理水平的现代化,其重要内容就是要提升农村社会治理的现代化水平。然而,十八届三中全会以来,除了理论界、高层官员高度重视从“社会管理”向“社会治理”的转变所带来的区别外,许多地方官员和普通民众认为,国家文件中的用词转换并没有带来实质性的体制机制转变,社会治理水平并没有显著提升。因此,很多人认为文件中从“管理”到“治理”仅仅是文字意义上的较真,并无实际意义可言。有学者认为,这很大程度上还在于整个社会在推进基层治理现代化方面并没有很好地破题,而且各地方也没有建立起相应的体制机制和及时出台相关的公共政策。^[22]要破解这一政治难题,必须从治理主体、治理机制和治理方式等方面给予思考。为此,H镇领导认为,在利益多元化、需求多样化的形势下,可以深入挖掘村民自治,加强农村基层民主政治建设,让村民掌握信息、参与管理、共同监督,运用一套规范化的制度体系,真正让村民的自治权落到实处,让村民成为治理村庄的真正主人,这才是提升农村社会治理水平的关键路径。沿此思路,H镇领导抓住村民自治,明确社会治理并不是党政领导的治理,是大众共同参与的协商治理。要实现村民自治目标,必须依赖于制度体系、体制机制、议事规则等,必须依赖于法治。只有沿着法治的轨道,才能实现基层社会的真正自治。

从具体实践来看,H镇首先从有利于推进自治的制度建设入手,构建了一套成体系的、可见的制度设计和操作办法。《自治章程》规定了村民会议、村民代表会议、村民委员会、村民小组等村民组织的职权,《实施细则》对村庄具体事务进行详细规定,从而把村民的自治权“实在化”。从村民参与来看,H镇的做法以村民自治机制,坚持村民的主体地位,充分发挥村民的主体作用,引导村民广泛参与,真正做到了村庄不同权力结构之间的平等对话、协商解决。在自治的整个程序中,《自治章程》由村民会议表决,《实施细则》由村民代表会议通过;内容方面,村民有权提议村级事项必须列入自治事项,以及有权提出事项的处理办法;执行方面,村民亲自参与讨论、决定各项自治事务;在监督方面,村民决定着村干部的评价、决定着村干部工作的评价,甚至决定着村干部的年终绩效以及未来发展等。通过这一系列制度、体制机制和议事规则等安排,最大限度地激发了村民的主体意识,调动了村民的政治参与的积极性,增强了村民的责任感,提升了村民的治理能力。因此,H镇的实践启迪我们,要推进农村社会治理体系和治理能力现代化,就要紧紧把握村民自治,从制度、体制机制等方面着手,让村民自治从形式民主走向实体民主。

结论

H镇用生动鲜活的实践诠释了村民自治在农村社会的生命力。正如有学者所言,对村民自治的轻视是“一种缺乏历史感的短视”。^[23]事实上,村民自治不仅是党中央推进国家治理体系和治理能力现代化的政治要求,更是广大村民对渴望参与村级各项事务的现实需求。H镇的实践表明,村民自治不仅没有在农村终结,而是在走向新的发展阶段。而且,村民自治的有效实现,不仅是村民参与村干部选举或者说民主选举那么简单,而更关键的则是要通过设置一系列民主制度、规则和程序等,彻底实现村民自己的事项由村民自己决策、监督和管理,把民主决策、民主监督、民主管理与民主选举真正落到实处。

当然,H镇的成功经验不仅得益于其做法之精妙,规则之严密,更是得益于其本身所蕴含的基础条件。比如,H镇本身地处大都市郊区,经济社会发展迅速,整个村集体资源和利益较多,人们对于参与村级事务管理的意愿都较为强烈,同时村民整体文化素质、政治参与能力都相对较强等。但同时调查发现,H镇的实践也并不是一帆风顺,在开展初期中,也有部分村干部存有抵触心理,有些村民对其做法存在质疑,等等。对此,H镇坚持以下做法:第一,坚持政党组织逻辑,在推进初期发挥党组织在农村社会的组织动员能力,发动广大群众积极参与到“草根宪法”的制定过程中来,并对村民们反映最集中、最强烈的事项制定相应的实施细则;第二,坚持“依法治村”原则,构建起“遇小事照细则执行、遇重要事按章程办事、遇急事照村民代表商议解决、遇大事由村民代表大会决定”的议事决策规则和“四议两公开”工作程序;第三,坚持“村务公开”原则,实施“五公开”制度,并对涉及群众切身利益的村级财务建立了村民理财小组、村级财务顾问、实施第三方村级财务审核制度等;第四,坚持“村务民评、民督”原则,就是通过建立专门监督考评机构,让广大群众参与到村中重要事务的落实、“两委”及“两委”干部工作的考评工作中来。

总之,H镇通过对村民自治制度的独到理解,把“民主选举、民主决策、民主监督、民主管理”细化为“村情民知、村官民

选、村策民决、村事民定、村财民管、村务民督、村绩民评、村利民享”的治理机制,探索出了一条符合地方情况的农村基层治理机制。H 镇的实践经验也表明,作为一种“草根性创新”,村民自治本就无任何一条成功道路可循,都需要借助其本身所特有的基础条件进行探索实践,故可谓,村民自治永远在前进的路途中。

参考文献

- [1] 唐兴霖, 马骏. 中国农村政治民主发展的前景及困难:制度角度的分析 [J]. 政治学研究, 1999, (1).
- [2] 徐勇. 农民改变中国: 基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越 [J]. 学术月刊, 2009, (5).
- [3] 黄振华. 村民自治研究的范式转换与理论提升 [J]. 理论与改革, 2015, (6).
- [4] 吴毅, 李德瑞. 二十年农村政治研究的演进与转向——兼论一段公共学术运动的兴起与终结 [J]. 开放时代, 2007, (2).
- [5] 戴维·赫尔德. 民主的模式 [M] 燕继荣, 等译. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [6] 徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释 [J]. 学习与实践, 2006, (6).
- [7] 卢福营. 村民自治的发展走向 [J]. 政治学研究, 2008, (1).
- [8] 韩鹏云. 村民自治实践样态与转型方向 [J]. 中国特色社会主义研究, 2015, (1).
- [9] 房正宏. 村民自治的困境与现实路径 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011, (5).
- [10] 于建峰. 农村黑恶势力和基层政权退化——湘南调查 [J]. 经济管理文摘, 2004, (3).
- [11] 付建军. 从民主选举到有效治理: 海外中国村民自治研究的重心转向 [J]. 国外理论动态, 2015, (5).
- [12] 邓大才. 村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察 [J]. 政治学研究, 2014, (6).
- [13] 肖滨, 方木欢. 寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析 [J]. 政治学研究, 2016, (3).
- [14] 杜鹏. 村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例 [J]. 中州学刊, 2016, (2).
- [15] 张善柱, 程同顺. 协商民主嵌入村民自治的路径研究——以河南省邓州市“四议两公开”工作法为例 [J]. 学习论坛, 2016, 32(7).
- [16] 韦少雄. 村域基层党建创新与村民自治有效实现——基于广西河池市“党群共治”模式的分析 [J]. 求实, 2016, (8).
- [17] 秦 华 , 闫 妍 . 浦 东 合 庆 镇 : 1+1+X 的 合 庆 算 法 [EB/OL]. [http :
//dangjian.people.com.cn/n/2014/1217/c391503-26225284.html](http://dangjian.people.com.cn/n/2014/1217/c391503-26225284.html), 2016-07-21.

[18] 项继权. 论中国乡村的“草根民主”[A]. 徐勇, 徐增阳. 乡村民主的成长——村民自治 20 年研究集萃[C]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2007.

[19] 贺雪峰. 对村民自治价值的再发掘[A]. 吴重庆, 贺雪峰. 直选与自治——当代中国农村政治生活[C]. 广州: 羊城晚报出版社, 2004.

[20] 陈朋. 民主悬谈: 生长在中国农村土壤中的协商民主实践[J]. 中国软科学, 2009, (10).

[21] 戴玉琴. 基于乡村治理现代化的三位权力运行体系分析[J]. 教学与研究, 2015, (9).

[22] 俞可平. 自治与基层治理现代化[J]. 党政视野, 2016, (7).

[23] 徐勇. 拓展村民自治研究的广阔空间[J]. 东南学术, 2016, (2).